This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 059 125 880

Onorev. Luigi Lucchini
Deputato al Parlam

ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

ED

ALLA GIUNTA PARLAMENTARE PER L'ELEZIONI

Sulla ineleggibilità a Deputato al Parlamento

DEL

DIRETTORE GENERALE

dell'Amm. Civile al Ministero dell'Interno

A proposito dell'elezione
del Comm. Bertarelli nel Collegio di Tortona

ROMA
TIPOGRAFIA AGOSTINIANA
1897

65

HD

ITA
964.5
BER

HARVARD
LAW
LIBRARY

Digitized by Google

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

LUIGI LUCCHINI

Received December 20, 1930

Digitized by Google

ITALY

ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

ED

ALLA GIUNTA PARLAMENTARE PER L'ELEZIONI

Sulla ineleggibilità a Deputato al Parlamento

DEL

DIRETTORE GENERALE
dell'Amm. Civile al Ministero dell'Interno

A proposito dell'elezione
del Comm. Bertarelli nel Collegio di Tortona

ROMA
TIPOGRAFIA AGOSTINIANA
1897

Digitized by Google

Folk #K
B 5361

DEC. 20, 1930

Digitized by Google

A proposito dell'elezione nel Collegio di Tortona del commendatore Pietro Bertarelli, Direttore generale dell'Amministrazione Civile al Ministero dell'Interno, riviene in campo una molto controversa questione di diritto costituzionale in materia d'incompatibilità parlamentare.

La questione è così dibattuta che non sarà gran male se all'opinione ed agli argomenti di quanti, certo più autorevoli di noi, hanno scritto in proposito, aggiungeremo pochissime modeste nostre osservazioni.

La questione è la seguente:

È eleggibile a deputato al Parlamento colui che riveste due cariche, una delle quali compatibile, e l'altra incompatibile col mandato di Deputato?

E più specialmente:

Sono eleggibili a deputati al Parlamento i Direttori generali dei Ministeri che, in dipendenza del loro ufficio, rivestono altresì la qualità di Membri di un Consiglio Superiore?

Esamineremo brevemente la controversia di fronte alla legislazione, aggiungendo e confutando la giurisprudenza in proposito.

Digitized by Google

I.

Nella legislazione

Prenderemo naturalmente le mosse dall'art. 1° della legge 13 maggio 1877 (art. 82 del testo unico 28 marzo 1895 n. 83) che è quello che dev'essere applicato alla specie per dirimere la controversia (1).

Giova notare, fin d'adesso, che mentre con la legge 17 marzo 1848, ammettevasi *come principio* l'eleggibilità dei funzionari, fatte alcune eccezioni, con la legge 17 dicembre 1860,

---

(1) « Art. 1° *Non possono essere eletti deputati al Parlamento i « funzionari ed impiegati aventi uno stipendio sul bilancio dello Stato, « o sui bilanci del fondo per il Culto, degli Economati generali dei « benefizi vacanti, della Lista Civile, del Gran Magistero dell'Ordine « Mauriziano e delle scuole d'ogni grado sovvenute dal bilancio dello « Stato, ad eccezione:*

« a) *Dei ministri segretari di Stato, dei sotto-segretari di Stato « del ministro della Casa Reale, e del primo segretario del Gran Ma- « gistero dell'Ordine Mauriziano;*

« b) *Del presidente, dei presidenti di sezione, dei consiglieri « del Consiglio di Stato e dell'avvocato generale erariale;*

« c) *Dei primi presidenti, dei presidenti e dei consiglieri di « Corte di Cassazione;*

« d) *Dei primi presidenti, dei presidenti e dei consiglieri « delle Corti di appello, i quali non possono essere eletti nel territo- « rio della loro giurisdizione attuale, o in quello nel quale hanno « esercitato l'ufficio sei mesi prima della elezione;*

« e) *Degli ufficiali generali e degli ufficiali superiori di terra « e di mare, i quali non possono essere eletti nei distretti elettorali, « nei quali esercitano attualmente o hanno esercitato l'ufficio del loro « grado sei mesi prima della elezione;*

« f) *Dei membri del Consiglio superiore di pubblica istruzione, « del Consiglio superiore di sanità, del Consiglio superiore dei lavori « pubblici e del Consiglio delle miniere;*

« g) *Dei professori ordinari delle regie università e degli altri « pubblici istituti nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici.*

« *Fermo il disposto della legge 3 luglio 1875, n. 2610* ».

È più specialmente, per il caso nostro l'art. 2 (art. 88 u. c. del testo

Digitized by Google

da prima, e con quella 13 maggio 1877, attualmente vigente, si è al contrario sancito *come principio* l'ineleggibilità dei funzionari (1).

Ed i motivi di una così recisa differenza tra i principî informatori delle due leggi, l'una che sancisce l'eleggibilità del funzionario, l'altra, l'ineleggibilità (differenza che avendo un peso immenso nella risoluzione della controversia che ci occupa, occorre far, fin da ora, emergere), li ritroviamo ribaditi più volte, sia nelle relazioni ministeriali che accompagnarono i due progetti di legge, sia nelle accurate relazioni delle commissioni parlamentari, sia nell'ampie discussioni avvenute in proposito nei due rami del Parlamento (2).

Senza fermarci all'esame minuzioso di tutti i motivi svolti

---

unico 28 marzo 1895) così concepito: « *Sarà nulla parimenti l'elezione* « *degl'impiegati designati nell'art. 82, quando gli eletti disimpe-* « *gnino, anche temporaneamente, un altro ufficio retribuito sul bilan-* « *cio dello Stato, fra quelli non contemplati dal suddetto articolo e* « *non congiunti necessariamente con essi* ».

(1) Il principio dell'ineleggibilità dei funzionari vige anche in Inghilterra, in Olanda, in Francia, in Svizzera e negli Stati Uniti. Nel Belgio è lasciata al funzionario l'opzione tra il mandato e la funzione. Nel Portogallo e nel Brasile, il funzionario deputato perde lo stipendio. Solo in Germania, nell'Austria Ungheria e in Danimarca, vige il principio opposto. Ma, come osserva il Brunialti: « la prevalenza di « questo sistema è determinata principalmente dall'insufficiente educa- « zione politica del paese e più che altro dal carattere prevalentemente « consultivo, piuttosto che parlamentare, della monarchia dove si ap- « plica ».

(2) Riporteremo per tutte un brano della relazione dell'ufficio centrale del Senato: poichè in esso molto succintamente e lucidamente sono riassunti i principali motivi, su cui è fondato il principio della ineleggibilità dei funzionari:

« Il vostro Ufficio centrale, fedele interprete del concorde avviso « dei singoli Uffici, rende omaggio alla bontà del concetto politico e « morale onde sono inspirate, il quale certamente fu *di rimuovere al* « *possibile ogni sospetto che nella Camera elettiva seggano rappre-* « *sentanti della Nazione* **od entrativi per vie non dirette e non piane,** « **o su cui possono altri impulsi che quello di sostenere** *le ragioni* « *della verità, della giustizia, dell'equità e di promuovere esclusiva-*

Digitized by Google

così largamente ed efficacemente in quelle discussioni, riassumeremo a tre principali le infinite ragioni, che hanno consigliato il legislatore a proclamare il principio della ineleggibilità dei funzionari:

a) il pericolo che i funzionari si facciano arma dell'amministrazione pubblica, di cui fanno parte, per far pressioni sul corpo elettorale, a favore della loro candidatura;

b) l'impossibilità in cui si trova il funzionario di poter adempiere ai doveri del proprio ufficio, per cui è retribuito, durante l'esercizio del suo mandato di deputato;

c) la certezza che i funzionari, come dipendenti gerarchici del Governo, non sono liberi di manifestare la propria opinione nell'Assemblea.

Tre ragioni, come vedesi, eminentemente di ordine pubblico: la prima diretta ad impedire la violazione della libertà di voto del corpo elettorale, che è la base del sistema rappresentativo; la seconda diretta a garentire gli alti interessi della Amministrazione dello Stato; la terza diretta ad assicurare, con la tutela dei diritti della minoranza, la libera emanazione legislativa dell'Assemblea.

Ma la legge nel sancire, per questi tre motivi così essenziali all'esistenza del sistema rappresentativo, il principio della ineleggibilità dei funzionari, ha fatto delle eccezioni per alcune categorie di funzionari, per le quali, date le condizioni speciali in cui esse si trovano, le tre ragioni dianzi accennate non hanno

---

« *mente il maggior bene della Nazione medesima.* A ciò di certo con-
« ferirà che non vi sieno in gran numero gl'investiti dei pubblici uf-
« fici, i quali, *mentre non ne sono anche temporaneamente staccati*
« *senza qualche* **scapito del servizio dello Stato,** *danno luogo all'ap-*
« *prensione che o* **riescano eletti per influenze governative,** *ossia, come*
« *dicono, burocratiche, o* **si mantengano pertinacemente devoti alla**
« **maggioranza,** *onde esce il Ministero da cui tengono quegli uffici e*
« *quindi sempre inchinevoli ad osteggiare di proposito deliberato la*
« *minoranza,* a cui può ben accadere in taluni incontri di esprimere
« più veracemente i generali bisogni ed interessi » (Rel. *Mauri,* 11 aprile 1877: Senato del Regno, Doc. 39, A, pag. 2-3).

Digitized by Google

il campo di verificarsi, e per cui si rendeva necessaria l'eccezione.

Venute meno le ragioni della disposizione proibitiva della legge, viene meno la proibizione stessa.

E che per alcune categorie di funzionari si sia fatta una eccezione al principio generale della ineleggibilità dell'impiegato, ne abbiamo la conferma sol che passiamo ad esaminare quali sieno le categorie eccettuate.

Senza parlare dei Ministri Segretari di Stato, ecc., che sono stati eccettuati per ragioni affatto speciali (nel sistema rappresentativo il Governo non può essere scelto, per la sua vitalità, che tra i membri delle Camere), e fermandoci primieramente sulle categorie *b c d*, cioè ai membri dell'autorità giudiziaria, è evidente la ragione dell'eccezione.

Tali funzionari, anzi che appartenere all'amministrazione dipendente dal potere esecutivo, appartengono al potere giudiziario, quindi:

a) minimo il pericolo delle pressioni sulla volontà del corpo elettorale, come per i funzionari del potere esecutivo.

Senza dire che a questo minimo pericolo viene ovviato per alcuni di essi con la limitazione che « *non possono essere eletti* « *nel territorio della loro giurisdizione attuale, o in quello* « *nel quale hanno esercitato l'ufficio sei mesi prima della* « *elezione* »;

b) essendo membri dell'alta magistratura che svolge la sua giurisdizione in forma collegiale, minima è la responsabilità individuale di ogni singolo membro, e minimo il lavoro di ufficio, nè vincolato da orario e regole fisse, e per cui non si presenta l'impossibilità di poter disimpegnare contemporaneamente l'ufficio ed il mandato;

c) essendo il potere giudiziario tutto affatto indipendente dal potere esecutivo, vien meno la terza ragione d'incompatibilità, quella della soggezione in cui si trova il funzionario o l'impiegato di fronte al Governo, e per cui non possa esimersi dall'avversare nel Parlamento il Ministero.

E passando alla categoria *g:* professori delle R. Univer-

Digitized by Google

sità, sono evidenti le ragioni dell'eccezione, in quanto i professori anzidetti non sono, nè possono considerarsi come veri e propri impiegati dell'Amministrazione, come veri facienti parte della burocrazia, avendo loro lo Stato affidato l'alto mandato dell'educazione intellettuale del paese.

Quindi nullo il pericolo d'influenze sul corpo elettorale; nullo il pericolo della loro soggezione al potere esecutivo — quella libertà di pensiero che proclamano dalla cattedra è impossibile che violino essi stessi dal loro seggio di deputato — minimo il danno che ne può venire all'Amministrazione pubblica poichè — a prescindere che il disimpegno dell'ufficio di deputato non può distoglierli dalle poche ore di lezione — il loro numero è limitato a dieci.

In quanto agli ufficiali generali ed agli ufficiali superiori, di cui alla categoria *e*, si è avuto riguardo al fatto che nemmeno essi appartengono propriamente all'Amministrazione pubblica, e per cui abbiano campo di poter influire sul corpo elettorale: ma per essi è fatta la limitazione che « *non possono* « *essere eletti nei distretti elettorali, nei quali esercitano* « *attualmente od hanno esercitato l'ufficio del loro grado* « *sei mesi prima dell'elezione* ».

Non per tanto, appunto perchè per i militari vacillano le ragioni dell'eccezione, nel Parlamento si è manifestata una corrente fortissima per sancire l'incompatibilità dei due uffici.

Resta in ultimo a parlare della categoria *f*, quella che riguarda più da vicino il caso nostro, e su cui converrà quindi fermarci un pò meno fugacemente, dei membri del Consiglio superiore della pubblica istruzione, del Consiglio superiore della sanità, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio delle miniere.

Ma è evidente, come anche per questi ultimi non sussistano le tre ragioni determinanti il principio della ineleggibilità.

Tali Consigli superiori, più che veri e propri uffici amministrativi, sono uffici consultivi che coadiuvano il ministro nel disimpegno delle sue funzioni.

Dati tali caratteri dei Consigli superiori, ne discende,

Digitized by Google

come logica conseguenza, il perchè dell'eleggibilità dei loro membri.

Dove sono infatti per tale categoria i tre motivi su cui poggia il principio della ineleggibilità del funzionario?

a) I membri dei Consigli superiori non appartengono all'Amministrazione (1), nè hanno un' ingerenza diretta in essa, quindi non possono avere influenza sul corpo elettorale.

b) Essi possono benissimo disimpegnare il duplice loro ufficio, radunandosi tali Consigli raramente, solo poche volte all'anno, e proprio nella capitale, ove siede il Parlamento.

c) Non dipendono gerarchicamente dal Governo, come gli altri funzionari, senza dire che trattasi di spiccate individualità nel campo scientifico, per cui vi sono sufficienti garanzie della loro indipendenza.

Questi i motivi dell'eccezioni: anzi temendo il legislatore di violare con le eccezioni la regola generale della ineleggibilità del funzionario, con l'art. 6 di detta legge ha sancito un'altra limitazione, che cioè i deputati impiegati non possano esser più di quaranta, e che i professori e i magistrati deputati non possano essere più di dieci.

Stabiliti così i principii informatori dell'art. 1 della legge 13 maggio 1877 e le ragioni per cui è stabilito il principio della ineleggibilità dei funzionari, ad eccezione di alcune categorie, sarà facile di esaminare e risolvere la questione più generica che ci siamo proposti, della eleggibilità di un funzionario che rivesta duplice ufficio, l'uno compatibile e l' altro incompatibile col mandato di deputato.

La questione, ma sotto un sol punto di vista, è risolta nella nostra legislazione dall'art. 2 della legge 1875 (art. 88 u. c. testo unico) dianzi riportato.

---

(1) I membri del Consiglio superiore non possono essere considerati come veri e propri funzionarii od impiegati, perchè a differenza di quelli, non hanno permanenza di ufficio, nòn hanno speranza di promozione, non hanno stipendio ma semplici compensi, non hanno diritto a pensione.

Digitized by Google

Detto articolo fa il caso di un funzionario eleggibile che disimpegni un ufficio non compatibile con il mandato di deputato.

In tal caso, esso prescrive, ove l'ufficio accessorio non sia necessariamente congiunto coll'ufficio principale, il funzionario diventa ineleggibile.

Vediamo ora i motivi di tale disposizione legislativa, perchè tali motivi avranno anch'essi una importantissima influenza sulla controversia che ci occupa.

La relazione della Commissione parlamentare che accompagna il progetto relativo alla legge di cui ci occupiamo dopo aver vagliato tutte le ragioni prò e contro, viene alla conclusione: « discusse queste ragioni, è prevalso a voto unanime, « fra i membri presenti della Commissione, il principio che le « cause d'ineleggibilità debbano in genere prevalere sui titoli « di eleggibilità ».

Il concetto quindi informatore della disposizione è che alla eleggibilità deve prevalere l'ineleggibilità, e la ragione è di una evidenza palmare.

Se, come abbiamo visto, il principio generale della ineleggibilità dei funzionari è poggiato su tre ragioni eminentemente di ordine pubblico: la libertà di voto degli elettori, la libertà di voto dell'Assemblea legislativa, la tutela degl'interessi dell'Amministrazione dello Stato; è evidente che dal legislatore, nel dettare le eccezioni, si sia avuto di mira di violare il meno possibile i tre motivi di ordine pubblico, su cui basa il principio della ineleggibilità del funzionario.

L'eccezione dev'essere interpretata restrittivamente, essa non si può estendere, e di fronte alle due qualità, compatibile l'una e incompatibile l'altra con il mandato di deputato, deve prevalere la qualità che rende il funzionario ineleggibile: poichè, in quel funzionario sussistono contemporaneamente i motivi di ordine pubblico, che impongono la sua ineleggibilità, con quelli d'indole privata che la sua eleggibilità, per eccezione, consigliano; ed allora, fra i due ordini di motivi è evidente che debbano prevalere i primi, che nell'interesse del corpo eletto-

Digitized by Google

rale, dell'Assemblea legislativa e dell'Amministrazione dello Stato trovano il loro fondamento ai secondi che lo ripongono nell'interesse dell'individuo.

Premessa così la legislazione con i suoi motivi, facil cosa sarà il risolvere la controversia che ci occupa.

E la risolveremo facilmente, prendendo appunto le mosse dai motivi informatori della legislazione, che non bisogna perder di mira nell'interpretazione della legge, appunto per il principio tramandatoci dalla sapienza romana e spesse volte invocato dalla Giunta dell'elezioni nell'applicazione della legge dell'incompatibilità parlamentari (1): *scire leges non est verba eorum tenere, sed vim, ac potestatem.*

Ora, abbiamo dianzi più volte notato che il principio dell'ineleggibilità dei funzionari è basato sui supremi interessi dello Stato, e più specialmente a garanzia della libertà del corpo elettorale, della libertà dell'Assemblea legislativa, degl'interessi dell'Amministrazione dello Stato. Si è fatta eccezione alla regola generale della ineleggibilità in casi speciali in cui gl'interessi dello Stato restavano salvaguardati lo stesso, perchè le categorie d'impiegati eccettuate non presentavano un pericolo per la libertà del corpo elettorale, per la libertà dell'Assemblea legislativa, per gli interessi dell'Amministrazione dello Stato.

Il principio informatore della legge, che non dobbiamo perder di mira, è quindi la tutela dei supremi interessi dello Stato. Le eccezioni alla regola della ineleggibilità sancite nella legge, confermano sempre più il principio.

E, come se non fosse sufficiente garanzia aver limitato l'eleggibilità a poche categorie di funzionari, che per condizioni speciali non presentano il pericolo che si vuole evitare, il legislatore, temendo sempre per quegli interessi supremi dello Stato che col principio dell'ineleggibilità del funzionario vuol tutelare, ha circondato le eccezioni di altre garanzie, ha ristretto la cer-

(1) Cf. relazione Barazzuoli 5 febbraio 1881 (Legislazione XIV, 1880, Doc. n. 25).

Digitized by Google

chia territoriale di eleggibilità dei funzionari per eccezione eleggibili, ha limitato il numero dei funzionari deputati, ha stabilito che, ove al deputato venga affidata una funzione retribuita dal bilancio dello Stato, lo faccia decadere dal mandato, ha, in ultimo, sancito il principio che, ove sussistano nella stessa persona due uffici, l'uno compatibile, l'altro no, col mandato, debba prevalere la qualità che lo rende incompatibile.

Agli interessi dell'individuo, il legislatore, lo ripetiamo, ha sempre preferito gl'interessi del paese; solo allora ha rispettato gl'interessi dell'individuo, quando questi non potevano offendere gl'interessi del paese.

Or bene, applicando la legge al caso in esame, teniamo presente questo spirito informatore della legge: la tutela dei supremi interessi dello Stato.

Vengono salvaguardati questi interessi, quando si rende eleggibile un direttore generale di Ministero sol perchè membro di un Consiglio superiore?

È evidente che no.

I membri del Consiglio superiore, lo ricordiamo, sono per eccezione dichiarati eleggibili: perchè non facienti parte, come veri impiegati, dell' Amministrazione, e quindi minimo il pericolo che possano influire nella loro elezione; perchè facienti parte di un corpo consultivo che si raduna poche volte all'anno, possono adempiere contemporaneamente il mandato di deputato; perchè non essendo gerarchicamente soggetti al Governo, sono liberi di manifestare la loro opinione in Parlamento.

Ma potrà dirsi lo stesso di un Direttore generale di Ministero, quantunque faciente parte di un Consiglio Superiore?

E non rivivono piuttosto nella sua qualità tutte le ragioni che hanno indotto il legislatore a stabilire il principio della ineleggibilità dei funzionari?

I direttori generali dei ministeri sono veri e propri impiegati dipendenti dal Governo: se si presentano candidati non possono farlo che col consenso del Governo da cui dipendono, e quindi il Governo non può privarli del suo appoggio a scapito del diritto di libertà di scelta del corpo elettorale.

Digitized by Google

Anzi, se esaminiamo il caso del comm. Bertarelli, che è quello che ci ha dato occasione di scrivere queste nostre osservazioni, più che mai emergerà il pericolo della pressione sul corpo elettorale che dalla legge sull'incompatibilità si cerca di evitare.

Anzitutto, qui, a proposito del Bertarelli occorrerebbe aprire una parentesi, essendovi una questione pregiudiziale da risolvere.

È il Direttore generale dell'Amministrazione civile al Ministero dell'Interno, membro del Consiglio Superiore di Sanità?

Si potrebbe obbiettare che l'art. 4 della legge sanitaria 22 dicembre 1888 nel chiamare a far parte del Consiglio Superiore di sanità *il capo dell'ufficio sanitario del Ministero dell'Interno*, si riferiva al Direttore della Direzione di Sanità, che per la sua speciale competenza tecnica, era necessario prendesse parte ai lavori del Consiglio superiore.

Venuto il decreto reale 21 giugno 1896 n. 247 che, sopprimendo la Direzione di Sanità, affida i servizi dalla medesima dipendenti alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, istituendo una *divisione di sanità* per il disbrigo di essi; sorge la questione se il *capo dell'ufficio sanitario del Ministero dell'Interno* sia il Direttore dell'Amministrazione civile, persona tutt'affatto incompetente in materia sanitaria, o non piuttosto il Direttore capo divisione della *divisione di sanità*.

Ed ad accettare questa seconda risoluzione, oltre l'influentissimo argomento della cempetenza tecnica, c'induce l'interpretazione autentica data al Decreto 21 giugno 1896 dal Ministro proponente S. E. Di Rudinì, che sia nella discussione del bilancio dell'interno esercizi 1895-96 e 96-97, sia in risposta ad analoga interrogazione dell'on. Santini nella seduta 7 luglio 1896, ebbe a dire; « ho aggregato la Direzione di sanità alla Direzione generale amministrativa, ed a ***capo dell' ufficio*** **di sanità** *si è posto un direttore capo divisione* » (1).

Ma non essendo questa la questione che ci occupa, chiu-

(1) Cf, vol. VI, *Discussioni*, Leg. XIX, pag. 7294.

Digitized by Google

deremo la parentesi, paghi di averla accennata, richiamando però sopra di essa tutta l'attenzione della Giunta per l'elezioni e della Camera.

E ritornando alla controversia principale, basterà osservare che il Bertarelli è Direttore generale dell'Amministrazione civile al Ministero dell'Interno, e che in conseguenza le Amministrazioni Comunali e Provinciali da lui dipendono ed a lui sono soggette, per rendersi ragione del pericolo di pressioni sul corpo elettorale.

Infatti, com'è possibile, anche senza parlare di vere e proprie pressioni, potere evitare il pericolo che gli addetti alle amministrazioni pubbliche, comunali e provinciali del Collegio di Tortona, abbiano potuto esimersi dal subire l'influenza del loro superiore gerarchico e quindi dall' influire in suo favore sul corpo elettorale del Collegio?

Com'è possibile non concepire un rapporto d'influenza tra le amministrazioni direttive e le amministrazioni soggette?

Anzi è così apertamente manifesta nel caso del Bertarelli la triste verità delle illecite ingerenze del potere esecutivo a danno della libera volontà del corpo elettorale, sol che si ponga mente, **essere egli stato con decreto di pochi giorni prima dell'elezione**, da *capo gabinetto* del Ministro, promosso all'ufficio di Direttore generale dell'Amministrazione civile (1).

Per i Direttori generali, e per quello dell'amministrazione civile più che per ogni altro funzionario, riviene quindi in campo la prima ragione di ordine pubblico, su cui è basato il principiò della ineleggibilità del funzionario.

Ma non resta illesa nemmeno la seconda ragione.

Infatti: un Direttore generale ha un immenso numero di affari d'ufficio da disimpegnare, ha un orario fisso come tutti gli

---

(1) Il comm. Pietro Bertarelli fu nominato Direttore generale dell'Amministrazione civile al Ministero dell'Interno con R. Decreto 7 marzo 1897. — L'elezioni generali furono indette per il 21 marzo 1897.

Digitized by Google

altri impiegati, dal quale non può esimersi; e come potrà esso, senza grave scapito dell'amministrazione, attendere adeguatamente al mandato di deputato?

E che dire poi del Direttore Generale dell'Amministrazione Civile al Ministero dell'Interno, quando proprio da lui dipende tutta l'Amministrazione Civile dello Stato?

E, venendo alla terza ragione di ordine pubblico su cui basa il principio della ineleggibilità, potrà un Direttore generale dei Ministeri, ch'è dipendente gerarchicamente dal Ministro, manifestare liberamente la sua opinione nel Parlamento, anche contro il Governo, mettendosi così al rischio di essere dal Ministro da cui dipende, licenziato dal posto che occupa, ed in conseguenza, ove si ritenesse la eleggibilità, anche dallo ufficio di deputato?

Senza insistere di più, è evidente che, ove si ritenesse che il Direttore generale di un Ministero, sol perchè membro di un Consiglio superiere, fosse eleggibile, si violerebbero le tre ragioni essenziali, eminentemente di ordine pubblico, su cui è basata tutta la legge dell'incompatibilità parlamentare dei funzionari.

Ma c'è di più.

Abbiamo visto come con la legge del 1875 sia stabilito il principio che se un funzionario rivesta due uffici, il principale compatibile e l'accessorio incompatibile con il mandato di deputato, il funzionario sia ineleggibile appunto perchè « *le « cause d'ineleggibilità debbono in genere prevalere sui ti- « toli di eleggibilità* ».

Ora che dire nel caso in cui l'ufficio principale sia incompatibile, e l'ufficio accessorio compatibile con il mandato di deputato?

La legge non fa il caso, perchè per il legislatore, stabilita la regola della ineleggibilità, è evidente che una eleggibilità accessoria non possa sanare una ineleggibilità principale: ed ha fatto solo il caso più difficile a risolversi, il caso contrario, e l'ha risoluto applicando la regola generale dell'ineleggibilità, appunto perchè l'ineleggibilità ch'è fondata su ragioni di su-

Digitized by Google

premi interessi dello Stato, deve preferirsi alla eleggibilità che è fondata solo su ragioni di interesse individuale.

Sarà difficile all'interprete di risolvere la questione dopo i principî suesposti?

Senza ricorrere alla nota regola che l'accessorio deve seguire il principale, a noi sembra che con più forte ragione debba ritenersi l'ineleggibilità quando l'ufficio principale sia incompatibile, appunto perchè una ineleggibilità principale non può venir sanata da una eleggibilità accessoria.

Senza dire delle assurde conseguenze a cui si verrebbe per dimostrazione indiretta.

Si è già notato dalla Giunta per l'elezioni (rel. 5 marzo 1894 Gorio) che, ove si ritenesse l'eleggibilità dei Direttori generali sol perchè facienti parte del Consiglio superiore di sanità « dovrebbesi ritenere eleggibile a deputato qui in Roma il « Procuratore Generale del Re presso questa Corte d'Appello, « il quale è pure altro dei membri nati del Consiglio Supe- « riore di Sanità ».

Ma non basta.

Procedendo *ab absurdo*, ove si ritenesse che il concorso di una qualità compatibile sani l'incompatibilità, si verrebbe alla conseguenza che tutti i funzionari ineleggibili sieno eleggibili, poichè tali funzionari sono anche cittadini dello Stato, e come cittadini dello Stato godono del diritto di eleggibilità.

E nel caso del Bertarelli ecco l'assurda conseguenza a cui si verrebbe ove si ritenesse la sua eleggibilità.

Ove dopo la sua convalidazione, fosse ripristinata la Direzione di sanità, egli, pur perdendo l'ufficio che lo rende, nell'ipotesi contraria, eleggibile, resterebbe deputato, quantunque funzionario ineleggibile: e ciò perchè a lui non sarebbe applicabile l'art. 7 della legge 13 maggio 1877, e potendo egli opporvi la cosa giudicata per lui nascente dalla decisione della Camera.

In conclusione, senza indugiarci più oltre in una dimostrazione indiretta, per noi è indiscutibile, di fronte alla legge che sancisce il principio dell'ineleggibilità dei funzionari, che i Di-

Digitized by Google

rettori generali dei Ministeri, quantunque facienti parte dei Consigli superiori, debbano ritenersi ineleggibili.

E la ragione è sempre una.

Ai supremi interessi dello Stato che la legge tutela col principio dell'ineleggibilità dei funzionari, non si debbono anteporre gli interessi individuali; alla ineleggibilità dei funzionari dettata per ragioni di ordine pubblico, non deve prevalere l'eccezionale eleggibilità, basata su ragioni d'indole privata.

II.

Giurisprudenza.

Venuti a tali conclusioni, esaminando la controversia alla stregua della legislazione, vediamo qual sia la giurisprudenza parlamentare in proposito.

In verità, prima di esaminare tale giurisprudenza, giova osservare che la Giunta delle elezioni e la Camera, che ci forniscono questa giurisprudenza, perchè solo esse hanno giurisdizione in materia elettorale, quando giudicano non dimenticano purtroppo di essere un'assemblea politica.

E ciò è male.

È male, perchè, di fronte alla giustizia, la politica dovrebbe inchinarsi e lasciar libero il passo.

È male, perchè l'assemblea, violando le regole di giustizia, perde della sua forza politica di fronte al paese.

È male, perchè l'assemblea dovrebbe andare orgogliosa di fronte al paese che nessuno dei suoi membri sia sospettato, e purtroppo, violando per ragioni politiche la legge sull'incompatibilità parlamentare, il sospetto si rafforza nella mente dei più, e l'assemblea, nell'emanazione del suo potere, ne resta indebolita.

E giova notare altresì, per spiegarci la giurisprudenza in proposito, che trattandosi, nella specie, di controversia sulla eleggibilità dei funzionari, che come dipendenti del Governo non possono che essere candidati governativi e quindi deputati della

Digitized by Google

maggioranza, il Governo non poteva esimersi dall'appoggiare la loro elezione, e la maggioranza di convalidarla.

Ragioni politiche queste, che più volte hanno fuorviato la giustizia dalla retta via.

Premesse tali considerazioni d'indole generale, esaminiamo alcuni casi decisi dalla giurisprudenza parlamentare.

Fu deciso che un colonnello di stato maggiore, che sia altresì ispettore generale delle ferrovie, è ineleggibile, *quantunque membro del Consiglio superiore dei lavori pubblici* (elezione Di Lenna, 20 dicembre 1886).

Fu deciso inoltre che un professore universitario che sia altresì direttore della scuola d'applicazione, è ineleggibile (elezioni Razzaboni, 3 luglio 1880 e 20 dicembre 1886).

Fu deciso altresì che un professore d'idraulica che sia incaricato della cattedra di costruzioni marittime, è ineleggibile (elezione Nazzani, 8 febbraio 1887).

Ma in tali casi, fatta eccezione forse del primo, la decisione era conseguenza diretta della disposizione contenuta nell'articolo 2 della legge 3 luglio 1875, poiché trattavasi di funzionari eleggibili a cui era stato affidato un ufficio incompatibile, non necessariamente congiunto col primo.

Ma passando alla giurisprudenza del caso non contemplato specialmente dalla legge, di un funzionario ineleggibile al quale sia stato affidato un ufficio compatibile con il mandato di deputato, vediamo quali siano le decisioni in proposito.

La questione si presentò e fu risoluta dalla Giunta delle elezioni nella seduta del 22 gennaio 1877 per l'elezione nel collegio di Maglie, di La Francesca, avvocato generale presso la Cassazione di Napoli e interinalmente Segretario generale del Ministero di Grazia e Giustizia.

Or bene, parve così evidente allora la ragione del decidere a quella Giunta delle elezioni, che « ritenuto che l'ufficio di « avvocato generale non è compreso fra quelli che per ec- « cezione danno titolo alla eleggibilità », senz'altra motivazione *all'unanimità* dichiarò nulla l'elezione di La Francesca.

Tranne questo solo caso, che torna a lode dell'Assemblea

Digitized by Google

legislativa, perchè fece giustizia esimendosi dall'influenza politica (e dire che trattavasi di un Sotto Segretario di Stato), d'allora in poi la Camera nelle varie volte che le si ripresentò la questione, ha deciso per la eleggibilità del funzionario ineleggibile, a cui fosse stato dato un ufficio compatibile col mandato di deputato.

Anzi, qualche volta, la Camera è venuta nella stessa decisione, malgrado il parere contrario della Giunta (cf. elezione Randaccio 21 aprile 1883).

In tutte le volte si è presentato sempre il caso che ci occupa, di un Direttore generale faciente parte di un Consiglio superiore. Vediamo i motivi su cui la Giunta delle elezioni ha fondata l'eleggibilità, in tali casi, del Direttore generale.

Prendendo in esame le relazioni 4 marzo 1893 sull'elezione Miraglia e 5 marzo 1894 sull'elezione Comandù, che come ultime in proposito riassumono quanto si è precedentemente scritto in materia, ecco i principali motivi del decidere adottati in dette relazioni.

a) Il concetto generale che le eccezioni vogliono essere intese ed applicate restrittivamente.

L'ineleggibilità è un eccezione, dicono tali relazioni, quindi interpretata restrittivamente deve applicarsi al minor numero dei casi possibili.

Ma sarà facile obbiettare, che l'eleggibilità è la regola per tutti i cittadini dello Stato; ma per una speciale classe di essi, i funzionari, la regola non è l'eleggibilità ma l'ineleggibilità; ineleggibilità come abbiamo visto, basata su ragioni supreme d'ordine pubblico.

L'eccezione a questa regola generale di ineleggibilità che colpisce i funzionari è fatta per una speciale categoria di essi, per i quali, come abbiamo visto, non sussistono le ragioni eminenti di ordine pubblico, che consigliano l'ineleggibilità.

Applicando quindi il principio invocato dell'interpretazione restrittiva delle eccezioni, è evidente come l'eccezione essendo l'eleggibilità dei membri dei Consigli Superiori, tale eleggibilità non si possa estendere a quei membri che sono altresì funzionari ineleggibili.

Digitized by Google

b) *Il silenzio della legge in proposito.*

Nell'art. 1 della legge 13 maggio 1877 alla lettera *f*, si dice in quelle relazioni, nel sancire che i membri dei Consigli superiori siano eleggibili, non è fatta una sotto-eccezione per i Direttori generali dei Ministeri.

In verità questo argomento non prova nulla, poichè potrebbe essere invocato prò e contra la tesi che si vuol sostenere; non potendo la legge ridursi ad una casuistica, e dovendo i singoli casi non specialmente contemplati dalla legge, risolversi secondo lo spirito della legge stessa (1).

c) *Lo spirito della legge.*

La legge, aggiungono tali relazioni, ha fatto un'eccezione per alcune categorie di funzionari onde non privare l'Assemblea di spiccate individualità che occupano le alte cariche dello Stato, e fra cui per analogia debbonsi ascrivere i Direttori generali chiamati dalla legge a far parte dei Consigli superiori.

Ma, come abbiamo esaminato nella prima parte di questo nostro lavoro, lo spirito della legge è tutt'altro che quello messo innanzi nelle relazioni della Giunta delle elezioni.

Le eccezioni sono state fatte, non già per un riguardo all'elevatezza di sapere degli alti funzionari eccettuati (2), ma perchè quegli alti funzionari si trovavano in condizioni speciali, da non far temere i pericoli a cui dà luogo l'eleggibilità degl'impiegati.

Se quindi il funzionario non appartiene alle categorie ec-

---

(1) *Non possunt omnes articuli singillatim aut Legibus aut Senatusconsultis comprehendi: sed quum in aliqua causa sententia eorum manifesta est, is qui iurisdictioni praeest, ad similia procedere, atque ita Jus dicere debet* (L. 12 Iul. lib. 15 Dig.).

(2) Una delle più gravi obbiezioni che si mossero al principio dell'ineleggibilità dei funzionari, fu appunto che si privava l'Assemblea di spiccate individualità, specialmente competenti in materia legislativa.

A tale obbiezione rispondevasi trionfalmente nelle discussioni e nelle relazioni che accompagnarono il progetto di legge:

« Non già è a temere che col farsi nella Camera elettiva più scarso « il numero degl'investiti dei pubblici offici, i quali per consueto vanno « segnalati per copia di dottrina ed esperienza degli affari, le discus-

Digitized by Google

cettuate, è fare un'offesa allo spirito della legge, rendendo eleggibile chi per la legge non lo è.

Del resto, ci conforta che le stesse relazioni della Giunta, dopo essersi scervellate ad escogitar fuori questi tre motivi, quanto fondati l'abbiamo fugacemente esaminato, per dar ragione della decisione, non abbiano potuto fare a meno di dichiarare lealmente che era contraria alla legge la loro interpretazione:

« Se si volesse risollevare vergine la tesi intorno a tale « questione (scrive la relazione sull'elezione del Comandù) pren- « dendo a base ed applicando rigorosamente la letterale dispo- « sizione della legge 13 maggio 1877, anche messa in relazione « con l'altra del 3 luglio 1875 detta del Bonfadini, si dovrebbe « venire alla conclusione della ineleggibilità, come logica con- « seguenza del tassativo disposto legislativo. Nel concorso in « una stessa persona di due uffici, anche se sorgano nello stesso « tempo e non successivamente, l'uno dei quali porti con se « la ineleggibilità e dall'altro derivi la compatibilità, quella « deve prevalere su questa e non può essere da questa sanata, « molto più quando, come nel caso in esame, la prima derivi « da un ufficio principale del quale il secondo non sia che ac- « cessorio.

« . . . . . .

« Certo che, se si voglia fare astrazione dalla giurispru- « denza parlamentare, la questione si presenta assai grave, e « la vostra Giunta avrebbe inclinato piuttosto a ritenere la « ineleggibilità del Comandù ».

« sioni vi abbiano da procedere meno splendide e larghe ed efficaci. « Il breve loro drappello raddoppierà di assiduità e di zelo, sicchè non « s'avverta l'assenza della lunga schiera; oltrecchè vuolsi stare a fi- « danza che le nuove generazioni cresciute dopo il nostro miracoloso « risorgimento formeranno tra breve, massime dal seno delle classi « più agiate, un'eletta di giovani volonterosi che si saranno educati « alla carriera parlamentare con forti ed insistenti studi e vi porte- « ranno tal vasto apparato di molteplici cognizioni e di gagliardi con- « vincimenti da rendere men necessaria, nella Camera elettiva, la pre- « senza di quegli uomini che vi si chiamano *speciali* ». (Rel. ufficio centrale del Senato, 11 aprile 1877, Doc. 39, A, pag. 2-3).

Digitized by Google

In conclusione, se ad onta di tutto ciò, le Giunte hanno conchiuso per la eleggibilità, è di fronte al precedente: la Camera ha sempre ritenuto la eleggibilità di tali funzionari, vi è un quasi-contratto con il corpo elettorale, dicono esse, e quindi per non violare la giurisprudenza, per non venir meno al quasi-contratto con il corpo elettorale, propongono l'eleggibilità.

In una parola, per non violare la errata giurisprudenza, la si è ribadita con un'altra errata decisione; per non violare il quasi-contratto col corpo elettorale, lo si è rafforzato stringendo un altro quasi-contratto.

Si è dato più forza alla giurisprudenza che alla legge: anzi con la giurisprudenza si è violata la legge.

Ci pare sia proprio il caso di chi, essendosi messo su un sentiero che lo conduce al precipizio, per non rifar la strada percorsa, continua il suo pericoloso cammino.

Ma è ora di domandarci: quando la giurisprudenza cesserà di violare la legge; e quando, per non venir meno ad un riguardo al corpo elettorale, cesserà di violare i supremi interessi del paese per cui è stabilito il principio dell'ineleggibilità del funzionario?

Ci auguriamo che il caso del comm. Bertarelli sia la goccia che faccia traboccare il vaso.

In questo caso, più che in ogni altro, rivivono le tre ragioni d'ordine publico: la tutela della libertà del corpo elettorale, la tutela della libertà di voto dell' Assemblea, la tutela degl'interessi dell'Amministrazione dello Stato, per cui è sancito il principio della ineleggibilità dei funzionari.

E sarà fortuna per il bene del paese, questo è il nostro augurio, che si sia presentato questo caso, in cui è palmare la violazione dei supremi interessi dello Stato, per far decidere una buona volta la Camera a cambiare la sua giurisprudenza per mettersi sulla via della giustizia.

Pereat mundus sed fiat iustitia.

Roma, 18 maggio 1897.

Un elettore.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google